
CHAPITRE VIII

Le DSRP au Mali : « gagner l'argent » ou formuler une politique de développement ?

*Idrissa Dante**

Mohamed Ali Marouani

Marc Raffinot

LE MALI est un pays sahélien enclavé, qui compte parmi les dix pays les plus pauvres, que ce soit en termes de PNB par habitant ou d'Indice de Développement Humain (PNUD). Il fait partie des pays pauvres très endettés (PPTE) éligibles pour la réduction de dette. Depuis septembre 2000, le Mali a bénéficié d'une réduction de dette dans le cadre de la première initiative PPTE, et en partie de la réduction prévue dans le cadre de PPTE renforcée. Le DSRP intérimaire a été terminé en juillet 2000 et le DSRP final était initialement prévu pour juin 2001 (reporté ensuite en fin novembre et finalement approuvé par le gouvernement en mai 2002. L'analyse du document par les IBW a été très lent : le DSRP malien n'a été approuvé par le FMI qu'en février 2003, et en mars par la Banque mondiale.

Les Institutions de Bretton Woods (IBW) exigèrent la rédaction d'un Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP)¹ pour obtenir la réduction de dette. On peut donc craindre que les pays ne s'investissent pas vraiment dans le processus, mais qu'ils rédigent le plus rapidement possible le document demandé pour obtenir à la fois la

* Idrissa Dante est décédé en juillet 2002. Ce chapitre lui est dédié.

1. La dénomination du DSRP du Mali est : Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté ou CSLP. Nous utiliserons toutefois le terme générique DSRP plus généralement utilisé au niveau international et dans cet ouvrage.

réduction de dette et de nouveaux financements. C'est paradoxal, dans la mesure où l'un des objectifs affichés par les IBW est précisément d'accroître l'appropriation (*ownership*) des politiques de développement par les gouvernements bénéficiaires. Ceci implique de changer les relations entre les différents acteurs (bailleurs de fonds, gouvernement, société civile) grâce à l'élaboration participative du DSRP ; ceci implique également des changements institutionnels pour mettre en pratique les principes du DSRP (les DSRP sont supposés être un nouveau cadre permanent), et de mettre en œuvre un système adéquat de suivi et d'évaluation (voir le chapitre VI pour une présentation de ces nouveaux principes et relations).

Ce chapitre étudie la façon dont ces nouveaux principes ont été appliqués dans le cas du Mali². La question principale est de savoir dans quelle mesure on assiste à une véritable « institutionnalisation » de la démarche DSRP, ou si le processus reste lié à la conditionnalité, ce qui était initialement l'interprétation la plus répandue au Mali. Les questions traitées dans ce chapitre ont été analysées à travers un ensemble d'interviews avec des fonctionnaires, des membres de la société civile, du Parlement et des représentants locaux des agences d'aide et des IBW³.

La première section montre que l'élaboration d'une politique de lutte contre la pauvreté est antérieure au DSRP. Néanmoins, le DSRP a progressivement remplacé les stratégies antérieures du fait du poids financier des IBW et de la forte dépendance à l'aide du Mali.

La deuxième section examine les changements qui se sont produits dans les relations entre les IBW et les autres donateurs, et entre les donateurs eux-mêmes. Cet aspect est particulièrement intéressant, dans la mesure où le Mali avait été choisi comme un pays pilote pour la recherche d'une amélioration de la coordination des bailleurs de fonds (avant le démarrage du processus DSRP).

La troisième section souligne les contraintes humaines et institutionnelles qui prévalent au Mali, contraintes qui font obstacle à la mise en œuvre d'un véritable processus participatif.

Nous cherchons enfin à déterminer si le DSRP peut engendrer une nouvelle manière de formuler la politique de développement au Mali.

2. Ce chapitre est une synthèse d'une étude entreprise dans le cadre d'un programme plus vaste (portant sur huit pays) coordonné par l'Overseas Development Institute (ODI) de Londres et financé par le PSA (Partenariat Stratégique pour l'Afrique).

3. Les missions au Mali ont eu lieu entre septembre 2000 et septembre 2001.

LA DEFINITION D'UNE STRATEGIE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE EST ANTERIEURE AU DSRP

Le terrain n'était pas vierge lorsque le DSRP fut présenté aux responsables maliens comme une nouvelle conditionnalité des IBW. L'ancien président Konaré avait placé son second mandat sous le signe de la lutte contre la pauvreté. Une Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté (SNLP) avait été élaborée en 1998 avec le soutien du PNUD peu avant le lancement du DSRP. Après une période de coexistence, ce dernier a remplacé la première du fait du poids financier considérable des BWI et du fait de la manne financière que l'on attendait de la réduction de dette.

De la SNLP au DSRP

Le PNUD avait déployé d'importants efforts pour appuyer l'élaboration d'une Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté (SNLP). La SNLP reposait sur :

- des analyses qualitatives et quantitatives de la pauvreté (fondées sur une enquête nationale réalisée en 1994);
- l'évaluation de 30 projets anti-pauvreté couvrant tout le pays ;
- une consultation nationale (novembre 1997) pour définir les principaux axes, incluant l'administration, la société civile, les universités, les partenaires au développement, les élus.

Le projet de SNLP a été validé par une série de consultations aux niveaux national et régional. Finalement, la SNLP a été adoptée par le Conseil des Ministres en juillet 1998, puis validée en septembre 1998 lors d'une table ronde à Genève par les partenaires du développement – et même sur-financée. Toutefois, peu de projets nouveaux avaient été annoncés. L'essentiel consistait en projets anciens repeints pour l'occasion aux couleurs de la lutte contre la pauvreté. Néanmoins, la SNLP a été mise en œuvre rapidement (Diallo et Raffinot, 1999).

En 1999, la SNLP a été « opérationnalisée ». Un réseau de trente « points focaux » (des personnes identifiées dans les ministères et autres entités) est chargé du suivi. La SNLP était sous la responsabilité d'un ministère spécialement créé, le Ministère du Développement Social (MDS). Bien que les avis divergent sur le niveau d'appropriation de la SNLP (Serra 1999), nous avons noté qu'en octobre 2000, la plupart des personnes interrogées se référaient à la SNLP et non au DSRP (Dante *et alii*, 2001).

Au départ, la Banque mondiale a refusé de prendre en compte la SNLP comme base du DSRP : « [La SNLP] a été initialement jugée inadéquate aux fins du CSLP pour produire un CSLP par la Banque

mondiale. En fait, étant donné l'échéancier, le travail requis pour produire un CSLP a été jugé assez considérable, de sorte que le Mali a été obligé de passer par une phase de CSLP intérimaire avant d'être en mesure de proposer un CSLP final » (Lok Dessallien et alii, 2001, p.8)

Les raisons invoquées tenaient à l'absence de données récentes sur la pauvreté, de cadre macroéconomique, et à la non-prise en compte de certains secteurs (les secteurs de l'énergie, des transports et de l'industrie n'étaient couverts que partiellement). De plus, le processus qui avait conduit à la SNLP était jugé trop court pour permettre une réelle participation de la base.

Peu à peu, néanmoins, la tension entre la Banque et le PNUD s'est réduite et la SNLP a été acceptée comme base du DSRP (conjointement avec une étude prospective intitulée *Vision 2025* également soutenue par le PNUD). Il pouvait difficilement en être autrement dans la mesure où les ressources humaines maliennes étant limitées, ce sont les mêmes cadres qui ont été mobilisés pour la SNLP et le DSRP.

Les deux processus se sont néanmoins poursuivis, pilotés par deux ministères différents (Ministère de l'Économie et des Finances ou MEF en ce qui concerne le DSRP). Bien qu'il n'y ait pas de problème majeur à ce niveau, les deux processus semblaient plutôt se dérouler en parallèle qu'être vraiment coordonnés. Ainsi, par exemple, les « points focaux » de la SNLP n'ont pas été mobilisés en tant que tels lors de la rédaction finale du DSRP pour élaborer les programmes sectoriels visant la lutte contre la pauvreté. Ce dualisme a pris fin lorsque la SNLP est arrivée à son terme, à la fin de l'année 2002.

Le DSRP est apparu comme une conditionnalité supplémentaire imposée par les IBW

L'introduction du DSRP comme condition pour la remise de dette a été assez soudaine. Les autorités maliennes ont semblé surprises par cette nouveauté. Comme l'écrivait Aminata Traoré (1999), alors ministre de la Culture et du Tourisme : « *L'engagement de la Banque mondiale dans la lutte contre la pauvreté ne doit pas nous distraire. Il ne s'agit que d'une conditionnalité de plus visant à rendre l'austérité budgétaire supportable et acceptable.* »

La réduction de la dette au titre de l'Initiative PPTE était initialement conditionnée par un programme classique avec le FMI dans le cadre de la Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée (FASR). Ce programme connaissait des difficultés, notamment du fait des délais intervenus dans la privatisation d'Électricité du Mali (EDM) et de la

restructuration du secteur cotonnier (privatisation de la CMDT⁴). Ces difficultés ont conduit à la suspension de plusieurs versements de la part du FMI.

La rédaction d'un DSRP en tant que conditionnalité pour la réduction de dette n'est apparue qu'après septembre 1999. Cette conditionnalité a été appliquée « rétroactivement » au Mali. Pour ne pas trop pénaliser les pays qui étaient déjà insérés dans le processus d'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE initiale, les IBW ont déclaré se contenter d'un DSRP intérimaire pour accorder la réduction de dette dans ce cadre. Le DSRP final serait alors une des conditions pour obtenir la réduction de dette au titre de l'Initiative PPTE renforcée.

La réalité est un peu différente. Pour éviter des critiques, les IBW ont accordé de manière provisoire la réduction de dette au titre de l'Initiative PPTE renforcée dès l'acceptation du DSRP intérimaire. Sur le plan technique, il ne s'agit que d'un allègement sur une base annuelle, en attendant la réduction de l'encours qui interviendra à partir du point d'achèvement.

Cette introduction du DSRP s'est faite de manière peu claire, les IBW ayant donné l'impression pendant un certain temps de ne pas savoir ce qu'elles voulaient au juste. D'où un certain sentiment de désarroi, reflété par cette déclaration de l'ancien président Alpha Konaré : « *Pour n'importe quel programme, on nous dit qu'il faut aller au PPTE. Je me demande souvent ce qu'il y a dedans* »⁵.

Le DSRP intérimaire a été critiqué par les IBW (*Joint Staff Assessment*), mais ces critiques ont été jugées trop secondaires pour justifier un nouveau report de la réduction de dette.

Quel est l'enjeu réel ?

Avant l'allègement de sa dette décidée en 2000, le Mali était un pays fortement endetté : fin 1997, sa dette représentait 119 % du PIB, malgré plusieurs réductions déjà accordées par le Club de Paris. Toutefois, ce poids clairement excessif était allégé de deux façons. En premier lieu, il s'agissait d'une dette très concessionnelle (sa valeur actuelle nette⁶ ne représentait que 56 % du PNB). En second lieu, une partie importante de cette dette était « passive » : la dette envers l'ex-URSS n'était pas remboursée, en l'attente d'un accord, et celle vis-à-

4. CMDT : Compagnie Malienne de Développement des Textiles.

5. Discours prononcé à l'occasion du lancement du Rapport 2000 du PNUD à Bamako (*Les Echos*, Bamako, du 14 juillet 2000).

6. Voir définition au chapitre X.

vis de la Chine ne faisait pas l'objet de remboursements effectifs. Pour ces raisons, le Mali a été capable d'honorer sans problème la totalité du service de sa dette due à partir de 1994.

La réduction de dette autorisée par les initiatives PPTE n'est pas très difficile à calculer, mais elle a fait l'objet de beaucoup de spéculations. A l'occasion de l'Initiative PPTE initiale, la valeur actuelle nette (VAN) de la dette malienne devait passer de 221 % des exportations à 200 % (une réduction de 9,5 % seulement). La réduction au titre de l'Initiative PPTE renforcée est plus substantielle : l'objectif est maintenant de ramener la VAN de la dette en dessous du seuil de 150 % des exportations (voir chapitre X, tableau 1), soit une réduction de 32 %. Les IBW ont largement popularisé le montant global de la réduction de dette (870 millions de dollars d'après le FMI⁷), mais ont été beaucoup plus discrètes sur le fait que ce montant se traduirait par des réductions du service de la dette d'un montant limité (de l'ordre de 29 milliards de francs CFA par an lorsque tous les accords auront été signés). Ce montant ne représente qu'une faible partie des dépenses publiques, de l'ordre de 6 %.

Pourtant l'affectation des sommes issues de la réduction de la dette représente une occasion non négligeable pour le gouvernement malien. Les dépenses d'éducation et de santé primaires représentent en effet des montants très réduits dans le budget (et d'ailleurs fort mal connus). La réduction de dette peut donc permettre un accroissement très significatif de ces dépenses (mais toute augmentation de la pression fiscale aurait eu le même résultat, comme le mentionnent les responsables du projet PAMORI⁸, chargé de mettre en évidence les principaux « gisements » fiscaux). La réduction de dette a déjà permis

de réduire de 10 % le montant des dépenses d'éducation et de santé primaires, ce qui représente un gain de 10 % sur le total des dépenses publiques. Ce gain est d'autant plus important qu'il est obtenu sans augmentation de la pression fiscale. Le montant de la réduction de dette est de 870 millions de dollars, ce qui équivaut à 4 350 milliards de francs CFA. Ce montant est supérieur à celui des dépenses d'éducation et de santé primaires, ce qui permet de financer ces dépenses pendant plusieurs années.

de la coordination des aides (OCDE/PNUD, 1998 et 1999). Le poids de l'aide implique que le comportement des IBW et des bilatéraux jouera un rôle important dans le succès ou l'échec de la nouvelle approche reposant sur le DSRP. Cependant, la volonté et la capacité du gouvernement malien de prendre en charge ses propres politiques seront décisives pour entraîner un changement réel par rapport aux anciennes pratiques.

Le DSRP n'a pas été rédigé par les IBW, mais le résultat n'est pas très différent

Contrairement aux anciens DCPE (Document Cadre de Politique Economique), le DSRP a été rédigé au Mali – sous haute surveillance. Le document final fait une large place à l'analyse de la pauvreté, des situations régionales, et des stratégies sectorielles. Mais il ne contient que très peu de déviations par rapport aux prescriptions standards de l'ancien consensus de Washington.

Les IBW ont fait au Mali un effort sensible pour éviter d'intervenir directement dans le processus d'élaboration du DSRP. Leur intervention s'est limitée à exprimer leur avis sur les documents qui leur ont été soumis, et à discuter avec les responsables maliens, directement sur place ou de Washington (notamment par téléconférences).

C'est évidemment une différence significative avec la pratique antérieure, où les DCPE étaient souvent rédigés à Washington et soumis pour approbation aux gouvernements.

Le DSRP final est très proche des vœux des IBW

Cependant, aux yeux de l'administration malienne, le DSRP reste avant tout un moyen d'obtenir la réduction de dette et les nouveaux financements. C'est pourquoi on pouvait s'attendre à ce que le DSRP final soit conforme aux vœux des IBW. Le fait que le MEF pilote le processus est déjà une garantie pour ces institutions (même si au Mali le MEF occupe un rang peu élevé dans la hiérarchie officielle des départements ministériels). C'est sans doute le ministère le plus proche des vues des IBW, et pas forcément celui qui a le plus de légitimité en matière de lutte contre la pauvreté. Ceci doit pourtant être nuancé, car le MEF n'est pas homogène. Il résulte d'une fusion avec l'ancien Ministère de l'Economie, du Plan et de l'Intégration régionale, dont les directions sont encore peu intégrées, et les préoccupations traditionnelles toutes différentes.

Il existe aussi une évolution de l'opinion publique qui rapproche les positions maliennes de celles des IBW. Par exemple, les

à moyen terme, le communiqué indique : « *les autorités attachent une haute priorité au développement du secteur privé, à l'élargissement de la base productive et de la production destinée à l'exportation pour réduire la vulnérabilité de l'économie aux chocs climatiques et externes. Les réformes se concentreront sur la poursuite de la libéralisation dans le secteur coton, le renforcement de la gestion des ressources publiques, l'achèvement du programme de privatisation, la promotion de la bonne gouvernance et le renforcement de la compétitivité* ».

A part la bonne gouvernance, tout ceci aurait pu être écrit il y a dix ans. La réduction de la pauvreté semble résulter uniquement de la croissance, elle-même résultat des réformes. En ce qui concerne la pauvreté en tant que telle, le communiqué se borne à souligner l'importance du système de suivi et d'évaluation des résultats.

Ainsi, la façon dont les IBW vont hiérarchiser les nouvelles conditionnalités liées à la réduction de la pauvreté et les conditionnalités macroéconomiques classiques n'est pas encore claire (on parle de « cascades de conditionnalités »). Il ne semble pas que le personnel des IBW ait une position bien nette sur la question. Certains insistent sur l'importance de l'« appropriation » (*ownership*), quitte à admettre quelques entorses à l'orthodoxie. D'autres mettent au contraire l'accent sur le programme déjà tracé dans le cadre de la FRPC (en soulignant qu'il a fait l'objet d'un engagement au moins formel du gouvernement), et s'attendent à ce que le DSRP reprenne scrupuleusement les éléments du programme. Ceci a posé un problème dans la mesure où le programme pour 2001 et le premier semestre de 2002 était très précis, et qu'il s'inscrivait en outre dans des perspectives triennales qui vont jusqu'en 2004. La marge de manœuvre pour les rédacteurs du DSRP se limitait donc à la période 2004-2006, et, pour l'essentiel, à préciser l'allocation budgétaire des fonds libérés par la réduction de dette (ces fonds sont déjà pris en compte dans le programme, mais globalement et pour un montant réduit). Cette position du FMI est assez surprenante, dans la mesure où le programme FRPC a été établi d'une manière traditionnelle, absolument pas participative, au sein d'une équipe réduite. De plus, des projections doivent toujours être actualisées, surtout lorsqu'elles portent sur des variables aussi volatiles que le PIB malien.

La Banque mondiale a semblé dans un premier temps s'en tenir comme avant à sa stratégie d'assistance au pays (*Country Assistance Strategy*). La meilleure prise en compte du DSRP intervenue par la suite au niveau du discours laisse cependant planer des doutes. Là aussi, le DSRP est supposé reprendre fidèlement les programmes et

européenne a proposé un exercice négocié de réforme de la conditionnalité (Leandro, *Schafer et Frontini*, 1999).

L'apport principal des bailleurs de fonds a consisté à mettre à la disposition de la Cellule DSRP quatre consultants internationaux, et un consultant national, en plus de consultants dans les domaines sectoriels. Ceci n'est évidemment pas sans poser de délicats problèmes d'appropriation (un des consultants avait d'ailleurs été fourni par la Banque mondiale), même si le processus est resté piloté par les autorités maliennes et si les consultants se sont limités autant que possible à des aspects techniques, ou à la synthèse de documents déjà élaborés au cours du processus.

Certaines institutions internationales ou bailleurs de fonds bilatéraux ont utilisé leurs financements pour soutenir le travail d'un groupe DSRP proche de leur domaine. Ainsi, le BIT a financé diverses activités du groupe « emploi-formation », et a cherché par ce biais à mettre en avant le thème de l'emploi dans le DSRP final (et plus précisément le thème à la mode au BIT « d'emploi décent »).

Le DSRP pose la question de la coordination entre IBW et bailleurs de fonds bilatéraux

Cette forte implication des bailleurs de fonds génère des tensions. En effet, si le DSRP est un cadre de coordination des politiques et de l'aide en général, il est difficilement compréhensible qu'il ne soit finalement évalué que par les IBW.

C'est pourquoi les représentants locaux des pays membres de l'Union Européenne (UE) ont demandé officiellement à participer à l'ensemble des négociations entre le gouvernement malien et les IBW. Ceci leur a été refusé. L'argument est que les bailleurs de fonds bilatéraux disposent d'administrateurs aux Conseils des IBW grâce auxquels ils sont informés et peuvent intervenir pour infléchir les programmes.

Il n'est pas évident cependant que le *statu quo* pourra se maintenir. En effet, les décaissements des IBW pèsent relativement peu dans le total du financement extérieur du Mali et des pays pauvres très endettés en général. Au Mali, en 1997/1998, la Banque mondiale (par le biais de sa filiale l'Association Internationale pour le Développement ou AID) représentait 16 % de l'aide et le FMI 5 % (contre 14 % pour la France, 7 % pour l'Allemagne, 4 % pour les Pays-Bas, 6 % pour le Japon et, sur le plan multilatéral, 12 % pour l'UE et 10 % pour le système des Nations Unies) (PNUD, 1999). Encore ces chiffres surévaluent-ils l'apport réel des IBW, puisqu'il s'agit de prêts et non de dons comme pour les autres bailleurs de fonds.

LE DSRP POSE LA QUESTION DE LA CAPACITE NATIONALE A DEFINIR DES STRATEGIES

L'élaboration du DSRP a connu de grandes difficultés du fait de la faible capacité nationale à programmer le développement, surtout dans un contexte participatif. La difficulté a été d'autant plus grande que la période d'élaboration du DSRP (2000-2002) a été marquée par des bouleversements politiques qui ont culminé avec les élections présidentielles et législatives de 2002, et l'alternance au pouvoir qui en a résulté. Le nouveau gouvernement mis en place par le président Amadou Toumani Touré (ATT) a envisagé une réécriture du DSRP, mais y a renoncé finalement pour ne pas ralentir le processus.

Capacité de l'administration à réagir

L'élaboration du DSRP est un processus complexe qui met en relation de nombreuses entités de l'administration et hors de l'administration. Le gouvernement malien a réagi tardivement. Alors que le DSRP intérimaire a été terminé en juillet 2000, le travail sur le DSRP complet n'a réellement commencé qu'en février 2001. Le processus a longtemps été piloté par un conseiller technique du MEF pratiquement seul. Il a fallu attendre avril 2001 pour que l'organisation du processus soit institutionnalisée⁹. Ce n'est qu'à partir de cette date que onze groupes ont été constitués et se sont mis à travailler, avec pour objectif de rendre une première version de leur rapport pour mai 2001. La Création de la cellule de coordination n'a été officialisée qu'en juin 2001.

Le travail des onze groupes est très inégal. Tous n'ont pas été capables de fournir un document à la date indiquée. Certains groupes ont attendu de recevoir les financements prévus pour commencer à travailler. Ceci renvoie à l'état de désorganisation très profonde de l'administration malienne. La faiblesse des rémunérations et l'absence de sanctions expliquent que beaucoup de cadres passent l'essentiel de leur temps à réaliser des travaux rémunérés en dehors de leur mission essentielle. Les bailleurs de fonds ont une grosse responsabilité dans cet état de fait, car ils ne cessent de proposer aux fonctionnaires des formations rémunérées, des missions et des consultations, introduisant ainsi de graves distorsions dans le marché des cadres hautement qualifiés.

9. Avec la signature d'un décret (n° 175/PM-RM, 12/4/2001).

Capacité organisationnelle à définir des politiques de développement

Sur le plan technique, l'élaboration du DSRP fait certainement partie des attributions de la Direction Nationale du Plan (DNP). C'est ce que reconnaît, au moins formellement, le dispositif institutionnel mis en place. Néanmoins, la dualité introduite par l'institutionnalisation de la Cellule DSRP complique les choses, même si cette Cellule n'est dotée que d'attributions de coordination. En pratique, la DNP se trouve marginalisée. Elle est peu dotée en moyens, et son personnel ne jouit que de fort peu d'avantages, par rapport à ses collègues du MEF. Enfin, la DNP a perdu beaucoup de ses capacités techniques depuis qu'en 1982 le Plan a été supplanté par les programmes d'ajustement structurel (Coulibaly, Diarra et Traoré, 1999). Elle s'est recentrée sur l'élaboration du Programme d'Investissement Public, sans disposer de moyens pour évaluer et suivre les projets.

La faible capacité de conception s'explique aussi par la multiplication des entités administratives, qui entraîne un énorme gaspillage de ressources humaines. Ainsi, une partie des ressources disponibles se trouve regroupée dans une Cellule d'analyse économique auprès de la Présidence financée par *l'African Capacity Building Foundation* (ACBF). Le PNUD pour sa part finance le Programme de Renforcement des Capacités Nationales pour une Gestion Stratégique du Développement (PRECAGED), qui regroupe notamment d'anciens cadres du Plan. Ces structures sont extérieures à l'administration proprement dite, ce qui ne permet pas une valorisation optimale des ressources humaines. La Banque Mondiale avait financé une Cellule Croissance Accélérée et Développement qui avait produit des travaux intéressants qui auraient pu être mobilisés pour le DSRP. Mais cette Cellule a été marginalisée et fermée lorsque le financement s'est terminé.

Contraintes techniques dans le domaine de l'analyse des politiques

Dans un pays comme le Mali, où 60 à 70 % environ de la population est considérée comme pauvre, la lutte contre la pauvreté est avant tout une lutte pour accélérer le développement en général, les mesures de redistribution du revenu étant relativement secondaires. L'accélération de la croissance, ou l'identification de secteurs « porteurs d'une croissance réductrice de pauvreté », reste toutefois un domaine très controversé. La difficulté était d'autant plus importante

des moyens¹¹. Ceci est d'autant plus regrettable que la situation évolue rapidement et que de nouveaux problèmes apparaissent (c'est le cas en particulier de la pandémie du SIDA dont la prévalence au Mali semble avoir été jusqu'ici très sous-estimée).

La capacité technique s'est encore réduite avec le vieillissement des instruments et des données de base. Il n'existe pas, par exemple, de Tableau entrées-sorties (TES) depuis 1987. Les données sur les revenus des ménages sont pour l'essentiel issues de l'enquête budget consommation de 1989.

Une tentative de réflexion sur le thème de l'accélération de la croissance avait été entreprise en 1998 par la Cellule Croissance accélérée et développement déjà mentionnée, qui utilisait le modèle RMSM (*Revised Minimum Standard Model*) de la Banque mondiale. Le rapport issu de ces travaux (Cellule Croissance accélérée et développement, 1998), malgré son intérêt, n'a jamais été pris en compte par l'administration malienne. Plusieurs travaux de ce type ont été réalisés à l'initiative de l'un ou l'autre des bailleurs de fonds, mais sans que s'opère une quelconque capitalisation. C'est pourquoi la Banque mondiale a organisé dans le cadre de la préparation du DSRP un forum pour présenter une grande variété de travaux concernant l'analyse de la pauvreté au Mali. Ceci a permis de faire circuler une information jusque là très peu accessible au Mali (mais pour un coût assez élevé).

Capacité de la société civile à participer au processus

La société civile malienne (SCM) se compose d'un très grand nombre d'entités parfois très petites. On dénombre plus d'un millier d'ONG et associations. Il existe aussi des organisations syndicales, patronales, des églises et sectes, etc. Formellement, des représentants de la société civile malienne ont participé aux groupes de travail du DSRP. Toutefois, la SCM ne s'est pas sentie à l'aise dans un processus essentiellement dirigé par l'administration. Le processus a été jugé trop rapide et trop technique. C'est pourquoi la SCM a organisé un processus parallèle (des ateliers régionaux et nationaux) financé par l'USAID (Agence de coopération des États-Unis). Ce processus très rapide (un mois) a débouché sur la remise d'un rapport critique aux responsables du processus DSRP (Société civile du Mali, 2001),

11. L'absence de réflexion sur les stratégies de développement rural dans le cadre du DSRP a été dénoncée aussi dans d'autres pays comme le Nicaragua (voir chapitre VII). Dans ce cadre, il ne suffit pas en effet de s'en tenir à une approche de développement de la production agricole. Il faut analyser l'effet sur les différents types d'exploitation et en particulier sur les producteurs les plus pauvres.

les groupes représentants des producteurs ; ceux-ci ont participé aux États généraux du coton qui ont mis en place les grandes lignes d'un règlement négocié. Ceci soulève un problème plus général, qui consiste à définir la place des oppositions dans le DSRP. D'une certaine façon, le projet de DSRP en lui-même repose sur un présupposé d'unanimisme, ou du moins sur l'hypothèse qu'il sera possible de convertir l'ensemble de la population aux « bonnes politiques » et aux « meilleures pratiques ». Même si cela était le cas, l'ampleur de la tâche en matière d'information et de pédagogie semble avoir été nettement sous-estimée. Au Mali, par exemple, le FMI s'est étonné que les versions provisoires du DSRP reviennent sur des mesures « déjà rejetées » – comme si l'accord obtenu par le FMI dans le cadre de la FRPC avait impliqué plus de personnes que la dizaine de négociateurs de haut niveau avec lesquels les missions travaillent habituellement.

On peut soutenir que tout ceci souligne avant tout les risques que cet appel à la « société civile », surtout constituée d'ONG, mine une démocratie encore fragile, au plan national et surtout au plan local (décentralisation). Une approche plus optimiste met l'accent sur le renforcement à terme des capacités de la société civile, de son pouvoir de contestation et de proposition.

DSRP et suivi de la pauvreté : la faiblesse du système statistique

Le dispositif institutionnel pour le suivi de la pauvreté est encore vague. Dans ce domaine le DSRP est présenté comme une étape dans un processus continu. La Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique devrait logiquement en être chargée, mais manque de moyens. L'Observatoire de Développement Humain Durable (ODHD) était naturellement désigné pour effectuer les analyses mais il a été dissout.

La faiblesse du système statistique malien constitue l'un des obstacles majeurs à l'élaboration de politiques efficaces de lutte contre la pauvreté (ou de développement en général). Celle-ci résulte de trois principaux facteurs : la faiblesse des capacités techniques, la faible divulgation des données disponibles et la faiblesse du financement du système statistique malien sur fonds budgétaires. Ce dernier point est crucial car il a entraîné une dépendance vis-à-vis des bailleurs pour financer les enquêtes, d'où leur irrégularité et leur faible degré d'appropriation par les Maliens.

La principale critique adressée à l'ancienne SNLP qui était de ne pas avoir été basée sur une enquête auprès des ménages, vaut également pour le DSRP. En effet, l'enquête budget consommation

réalisée en 2001 (Enquête Malienne sur l'Evaluation de la Pauvreté ou EMEP) devait fournir une information récente pour la rédaction du DSRP. Mais en juin (après la rédaction des rapports provisoires des différents groupes), seuls des résultats partiels étaient disponibles. C'est pourquoi le DSRP utilise un indicateur de pauvreté très discutable, qui repose sur les infrastructures disponibles au niveau local et non sur une approche de pauvreté monétaire.

En outre, ce n'est qu'à la fin du processus que des objectifs en terme de réduction de pauvreté ont été définis. Pendant longtemps, on ne disposait d'indicateurs chiffrés que dans les secteurs d'éducation et santé grâce aux PRODEC et PRODESS¹³ (mais jusqu'en 2004 seulement). Néanmoins les liens entre objectifs et moyens budgétaires n'ont pas encore été établis.

L'analyse de l'impact des politiques sur la pauvreté nécessite de plus des bases de données macroéconomiques et sectorielles (telles que des matrices de comptabilité sociale) ainsi que des outils (comme des modèles d'équilibre général calculable ou des modèles de micro-simulation présentés au chapitre XIV).

LE DSRP SE TRANSFORME PROGRESSIVEMENT EN UN PLAN DE DEVELOPPEMENT A MOYEN TERME : QUE PEUT-ON EN ATTENDRE ?

Progressivement, le DSRP s'est transformé en une sorte de plan de développement à moyen terme, portant sur une période de cinq ans (2001-2005 puis 2002-2006, le début effectif étant finalement repoussé à 2003). Cette approche a fait resurgir des problèmes classiques de l'élaboration des plans de développement, mais dans un nouveau contexte.

Dépasser l'inventaire des programmes et projets en cours ?

En premier lieu, il est inévitable qu'un plan de cette nature ne puisse pas faire beaucoup plus que de reprendre durant les premières années les projets et programmes déjà financés ou en cours. Il est donc difficile d'axer les politiques et programmes sur la lutte contre la pauvreté en partant de projets qui n'en faisaient pas une priorité. Ceci est d'autant plus vrai dans un pays comme le Mali, caractérisé par une très forte dépendance à l'aide internationale, et donc aux choix de coopération de ses différents bailleurs qui ont rarement les mêmes orientations en matière de développement.

13. PRODEC : Programme décennal pour l'éducation. PRODESS : Programme décennal de développement socio-sanitaire.

Assurer une liaison effective avec le budget

En second lieu, le processus est handicapé par la faible liaison entre la programmation du développement et le processus budgétaire. Il y avait pourtant à cet égard des avancées importantes, notamment dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Des programmes sectoriels décennaux ont été établis (respectivement PRODEC et PRODESS, voir ci-dessus). Le PRODESS en particulier décrit les objectifs, les actions à réaliser par l'administration et les partenaires, les financements requis et leurs tranches annuelles. Il ne va pas toutefois jusqu'à constituer un fonds commun ou à passer toutes les ressources par l'appui budgétaire et les procédures maliennes. Par ailleurs, une évolution vers les budgets-programmes a été amorcée depuis 1997. Il est donc décevant que tout ceci n'ait pu être intégré facilement à l'occasion du DSRP pour réaliser une programmation à moyen terme des dépenses budgétaires cohérente avec les options prises.

Programmer dans un environnement globalisé

Un obstacle important à la réalisation du DSRP tient à la multiplicité des processus à prendre en compte. En effet, le gouvernement malien est en même temps absorbé par les problèmes de politique interne (élections en 2002, lutte contre la corruption, etc.) et par des grandes manifestations (comme la Coupe d'Afrique des Nations de football en 2002, dont le coût est proche du montant annuel de la remise de dette). S'y ajoutent sur le plan économique la négociation des financements extérieurs (notamment la FRPC), la restructuration du secteur cotonnier (exigée par les IBW), les projets, l'intégration régionale dans le cadre de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) et dans celui de l'Union Africaine, les accords de Cotonou avec l'Union européenne, les accords de l'OMC, etc. Cela fait beaucoup pour une administration aussi réduite, aussi dépourvue de ressources et aussi peu motivée.

CONCLUSION

Malgré toutes les difficultés liées en partie à la nouveauté du processus, le processus d'élaboration du DSRP apparaît comme une occasion pour renouer le débat national sur les stratégies de développement. Si l'on veut réellement saisir cette occasion, il convient d'en faire un processus permanent. Cela suppose que certaines conditions soient réunies.

La première est la clarification du dispositif institutionnel et sa simplification. La politique économique du gouvernement doit être pilotée à partir d'un lieu où s'effectue normalement la coordination de l'action gouvernementale. Au Mali, ce ne peut être que la Primature (si l'on laisse de côté la Présidence). Les partenaires extérieurs doivent absolument éviter d'imposer la création de nouvelles entités pour résoudre chaque problème ponctuel. Le problème de la motivation et de l'éthique de travail dans la fonction publique devra aussi être traité.

La seconde est de doter les entités impliquées dans le processus d'instruments de travail et d'analyse qui leur permettent d'élaborer leur propre perception de la situation et de définir les actions qu'elles pensent souhaitables, de suivre leur mise en œuvre et d'en évaluer l'impact. Les partenaires du développement doivent éviter de se limiter à financer les urgences et à susciter mille occasions qui détournent les cadres de leurs activités. Il faut investir dans l'information de base, et assurer la motivation des agents à accomplir leur travail.

L'une des raisons de l'absence d'initiative des Maliens est le partage des tâches implicite entre bailleurs bilatéraux et multilatéraux qui ne laisse pas beaucoup d'espace à la définition de politiques publiques nationales. Les bilatéraux, la Banque mondiale et les organismes spécialisés des Nations Unies élaborent et financent des programmes et des projets, et le FMI contrôle les finances publiques. Quant aux Maliens, leur rôle consiste surtout à essayer de maximiser l'aide extérieure en acceptant tout ce qu'on leur propose. Même le débat qui a lieu entre les bilatéraux et les Institutions de Bretton Woods pour une participation des premiers aux missions du FMI concerne plus le partage du pouvoir entre eux qu'un allègement du poids de l'extérieur dans les décisions publiques.

Le DSRP pourrait être une occasion de réforme du système de coopération avec le Mali, si les bailleurs acceptaient d'aider les Maliens à réaliser leurs propres objectifs, plutôt que de faire les choix cruciaux à leur place. Une plus grande transparence de la gestion des fonds publics au Mali et une lutte accrue contre la corruption pourraient encourager les bailleurs à favoriser davantage le soutien budgétaire. Ceci permettrait d'une part de renforcer la construction de l'État (contrairement aux politiques d'ajustement structurel qui avaient pour objectif de l'affaiblir), et de créer un lien plus étroit entre les objectifs du Mali et les moyens dont il dispose, pour que la lutte contre la pauvreté ne reste pas une simple figure de rhétorique.

Sous la direction de

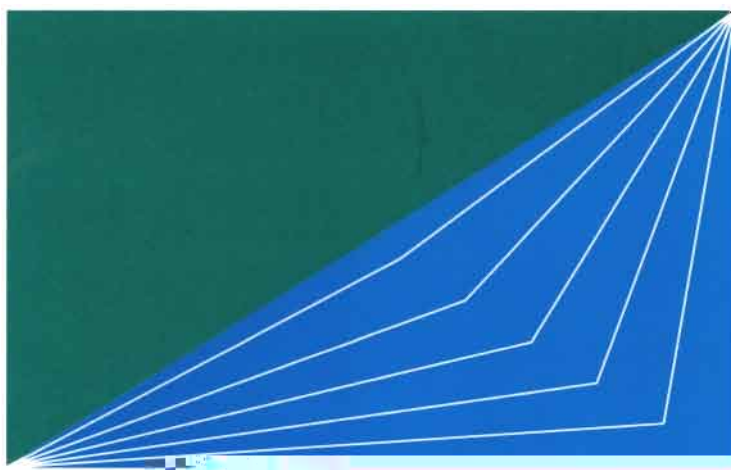
Jean-Pierre
CLING

Mireille
RAZAFINDRAKOTO

François
ROUBAUD

LES NOUVELLES STRATÉGIES INTERNATIONALES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

2^e édition



Sommaire

INTRODUCTION **Tout changer pour que tout reste pareil ?**
par Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud

PARTIE I **DIAGNOSTIC ET REFLEXIONS SUR LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE**

Chapitre I **Une analyse critique du discours de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté**
par Jean-Pierre Cling

Chapitre II **Pauvreté, inégalité des conditions et inégalité des chances**
par Denis Cogneau

Chapitre III **Les modes de régulation de la pauvreté en Europe : quelles leçons en tirer ?**
par Serge Paugam

Chapitre IV **Pauvreté urbaine et récession en Afrique subsaharienne**
par Mireille Razafindrakoto et François Roubaud

Chapitre V **Pensent-ils différemment ? La voix des pauvres à travers les enquêtes statistiques**
par Mireille Razafindrakoto et François Roubaud

PARTIE II	PORTEE ET LIMITES DES NOUVELLES INITIATIVES INTERNATIONALES
Chapitre VI	Un processus participatif pour établir de nouvelles relations entre les acteurs <i>par Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud</i>
Chapitre VII	Le contenu des DSRP : au Sud rien de nouveau ? <i>par Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud</i>
Chapitre VIII	Le DSRP au Mali : « gagner l'argent » ou formuler une politique de développement ? <i>par Idrissa Dante, Mohamed Ali Marouani et Marc Raffinot</i>
Chapitre IX	Réduire la dette ou réformer l'aide ? <i>par Jean-David Naudet</i>
Chapitre X	L'initiative PPTE et la lutte contre la pauvreté <i>par Anne-Sophie Bougouin et Marc Raffinot</i>
PARTIE III	DISPOSITIFS DE SUIVI ET D'ÉVALUATION
Chapitre XI	Les dispositifs existants de suivi de la pauvreté : les faiblesses des enquêtes classiques auprès des ménages <i>par Mireille Razafindrakoto et François Roubaud</i>
Chapitre XII	Les approches de la pauvreté en Europe de l'Ouest : quels enseignements pour les PMA ? <i>par Daniel Verger</i>
Chapitre XIII	Deux outils originaux de suivi de la pauvreté : l'enquête 1-2-3 et les Observatoires Ruraux <i>par Mireille Razafindrakoto et François Roubaud</i>
Chapitre XIV	L'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté : l'apport des techniques de micro-simulation <i>par Denis Cogneau, Michael Grimm et Anne-Sophie Robilliard</i>